

## III

*(Atos preparatórios)*

## TRIBUNAL DE CONTAS

**PARECER n.º 6/2020***[apresentado nos termos dos artigos 287.º, n.º 4, e 322.º, n.º 1, alínea a), do TFUE]***sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um Mecanismo de Recuperação e Resiliência [COM(2020) 408]**

(2020/C 350/01)

## ÍNDICE

	Pontos	Página
Síntese	I-V	3
Introdução	1-6	3
Observações gerais – conceção do Mecanismo	7-23	5
Objetivos e coordenação de várias fontes de financiamento	7-14	5
Adequação do montante de auxílio proposto	15-18	7
Disposições de governação e de auditoria	19-23	9
Contribuição financeira e processo de afetação	24-36	10
Contribuição financeira máxima	24-30	10
Atribuição da contribuição financeira	31-33	13
Operações de contração de empréstimos	34-36	15
Planos de recuperação e resiliência	37-46	15
Preparação e adoção de planos de recuperação e resiliência	37-41	15
Avaliação dos planos de recuperação e resiliência	42-44	18
Ligação ao Semestre Europeu	45-46	18
Disposições financeiras	47-50	19
Processo decisório para pedidos de pagamento	47-50	19
Prestação de informações, acompanhamento e avaliações	51-59	20
Prestação de informações pelos Estados-Membros à Comissão	51-52	20
Acompanhamento e avaliação do desempenho	53-57	20
Avaliações	58-59	21
Observações finais	60-63	21

---

	<i>Pontos</i>	<i>Página</i>
Anexo I — Perspetiva geral dos orçamentos de programas do Next Generation EU de acordo com a proposta da Comissão e as conclusões do Conselho Europeu		23
Anexo II — Proposta da Comissão Europeia vs. Proposta do Conselho Europeu		24
Anexo III — Outros pareceres pertinentes do TCE		27
Anexo IV — Avaliação dos planos de recuperação e resiliência		28

## Síntese

I. Em maio de 2020, a Comissão apresentou uma proposta de regulamento para a criação de um Mecanismo de Recuperação e Resiliência. O objetivo deste Mecanismo é prestar apoio financeiro não reembolsável e empréstimos aos Estados-Membros para atenuar o impacto da crise da COVID-19 e torná-los mais resilientes para o futuro.

II. Em conformidade com o pedido efetuado pela Comissão de Controlo Orçamental do Parlamento Europeu, o presente parecer visa proporcionar uma avaliação da conceção global do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, da adequação dos instrumentos propostos e dos riscos potenciais relativos à sua aplicação, cumprimento e boa gestão financeira, bem como dos seus mecanismos de prestação de informações e acompanhamento. Incide exclusivamente sobre a proposta da Comissão, mas tem em consideração o acordo político conexo alcançado no Conselho Europeu de 21 de julho.

III. O Tribunal conclui que o Mecanismo de Recuperação e Resiliência tem potencial para ajudar os Estados-Membros a aliviar o impacto económico e financeiro da pandemia. Além disso, congratula-se com o facto de a proposta assentar em mecanismos existentes, como o Regulamento Disposições Comuns (RDC) e o Semestre Europeu, o que permite promover sinergias e reduzir os encargos administrativos tanto a nível da União Europeia (UE) como dos Estados-Membros. Adicionalmente, a participação dos Estados-Membros nos moldes previstos na proposta pode aumentar a apropriação e oferece a possibilidade de ter em conta circunstâncias específicas dos países.

IV. O Tribunal observa, porém, que o âmbito de aplicação e os objetivos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência são bastante abrangentes, se sobrepõem parcialmente a outros instrumentos de financiamento e não se encontram plenamente refletidos na atribuição da contribuição financeira. A aplicação atempada pode ser dificultada por problemas de absorção a nível dos Estados-Membros e pela complexidade dos procedimentos de avaliação dos planos de recuperação e resiliência. Neste contexto, o Tribunal gostaria de realçar a relevância de medidas eficazes de luta contra a fraude e as irregularidades, para combater os riscos decorrentes de haver um volume significativo de recursos adicionais a despender num curto período de tempo, como sucede com o Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Acresce que o acompanhamento do desempenho do Mecanismo pode ser prejudicado pelos seus objetivos abrangentes e de alto nível, aliados a lacunas no sistema de prestação de informações. Por fim, a proposta não define de forma clara o papel desempenhado pelo Parlamento Europeu no processo orçamental ou os direitos de auditoria do Tribunal de Contas Europeu (TCE).

V. Com base nas suas observações, o Tribunal considera que a proposta pode ser melhorada mediante:

- a criação de mecanismos adequados para assegurar a coordenação com outras fontes de financiamento da UE e garantir a adicionalidade;
- uma ligação mais estreita entre os objetivos de recuperação e resiliência do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e as chaves de repartição;
- a simplificação, na medida do possível, dos procedimentos relativos aos planos de recuperação e resiliência e aos pedidos de pagamento, a fim de reduzir os encargos administrativos e facilitar a absorção;
- a reconsideração da frequência e do calendário da prestação de informações e da avaliação, bem como a definição de indicadores adequados para a concretização global do Mecanismo de Recuperação e Resiliência;
- a definição do papel desempenhado pelo Parlamento no processo orçamental e a determinação explícita dos direitos de auditoria do TCE.

## Introdução

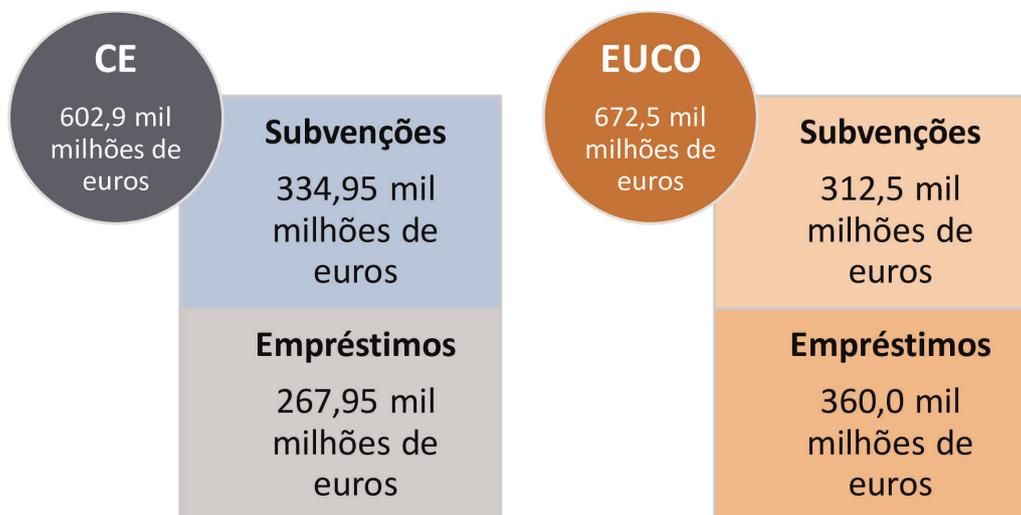
1. As medidas de confinamento tomadas desde a eclosão da pandemia de COVID-19 nos primeiros meses do ano conduziram a perdas significativas de receitas para muitas empresas, ao aumento do desemprego e a uma subida dos créditos não produtivos em toda a UE. Para fazer face a estas dificuldades, os Estados-Membros e a UE tomaram um conjunto de medidas de apoio aos rendimentos das famílias e às despesas de saúde, manutenção do emprego e proteção das empresas.

2. No final de maio, a Comissão propôs um pacote abrangente <sup>(1)</sup> que combina o novo quadro financeiro plurianual (QFP) 2021-2027, de 1 100 mil milhões de euros, e o instrumento de emergência pontual designado «Next Generation EU», no valor de 750 mil milhões de euros (ver **anexo I**). O instrumento Next Generation EU tem como objetivo ajudar os Estados-Membros a diminuir o impacto socioeconómico da pandemia, a recuperar e a relançar o crescimento sustentável.

3. O objeto do presente parecer é o Mecanismo de Recuperação e Resiliência <sup>(2)</sup>, que integra o instrumento Next Generation EU. Com um orçamento total superior a 600 mil milhões de euros a preços correntes, o Mecanismo de Recuperação e Resiliência representa cerca de 80% do orçamento do Next Generation EU e corresponde a mais de metade do QFP recentemente proposto. Tem como objetivo proporcionar um apoio financeiro em larga escala aos investimentos públicos e às reformas que tornarão as economias dos Estados-Membros mais resilientes e mais bem preparadas para o futuro. Integra subvenções e empréstimos aos Estados-Membros (**figura 1**).

Figura 1

### Mecanismo de Recuperação e Resiliência: proposta da Comissão e conclusões do Conselho Europeu



Fonte: TCE, com base na proposta da Comissão relativa ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência (a preços correntes; a preços de 2018, os valores são de 310,0 mil milhões de euros para as subvenções e 250,0 mil milhões de euros para os empréstimos) e nas conclusões do Conselho Europeu, de 21 de julho de 2020, sobre a proposta relativa ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência (a preços de 2018).

4. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência será aplicado juntamente com outros programas no âmbito do instrumento Next Generation EU (a Iniciativa REACT-EU no âmbito dos fundos estruturais e de coesão e as propostas alteradas para o FEIE e o InvestEU) e outros instrumentos da UE relacionados com a resposta à COVID-19 (por exemplo, o instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE), o financiamento do Banco Europeu de Investimento e do Mecanismo Europeu de Estabilidade destinado às empresas e aos Estados-Membros e o programa de compras de emergência por pandemia do BCE).

5. Em 17 de julho de 2020, a Comissão CONT do Parlamento Europeu solicitou ao TCE a apresentação de um parecer sobre a proposta da Comissão para criação do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. O parecer tem como objetivo avaliar a conceção, a adequação dos instrumentos propostos, os riscos potenciais e os mecanismos de acompanhamento e de prestação de informações do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Incide exclusivamente sobre a proposta da Comissão, mas tem em consideração o acordo político conexo alcançado no Conselho Europeu de 21 de julho <sup>(3)</sup> (ver **anexo II**).

<sup>(1)</sup> Comissão Europeia, «Um orçamento da UE que potencia o plano de recuperação da Europa», 27 de maio de 2020 [COM (2020) 442 final].

<sup>(2)</sup> Comissão Europeia, proposta 2020/0104 (COD) de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um Mecanismo de Recuperação e Resiliência, de 28 de maio de 2020 [COM(2020) 408 final].

<sup>(3)</sup> Conselho Europeu, Conclusões sobre o plano de recuperação e o QFP para 2021-2027, 17 a 21 de julho de 2020, EUCO 10/20.

6. O presente parecer complementa outros pareceres do Tribunal relativos ao Estado de direito, ao RDC, à Iniciativa REACT-EU, ao Fundo para uma Transição Justa e ao **Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional** (ver **anexo III**).

**Observações gerais – conceção do Mecanismo**

*Objetivos e coordenação de várias fontes de financiamento*

**Artigos 3.º, 4.º, 6.º, 8.º e 22.º da proposta da Comissão**

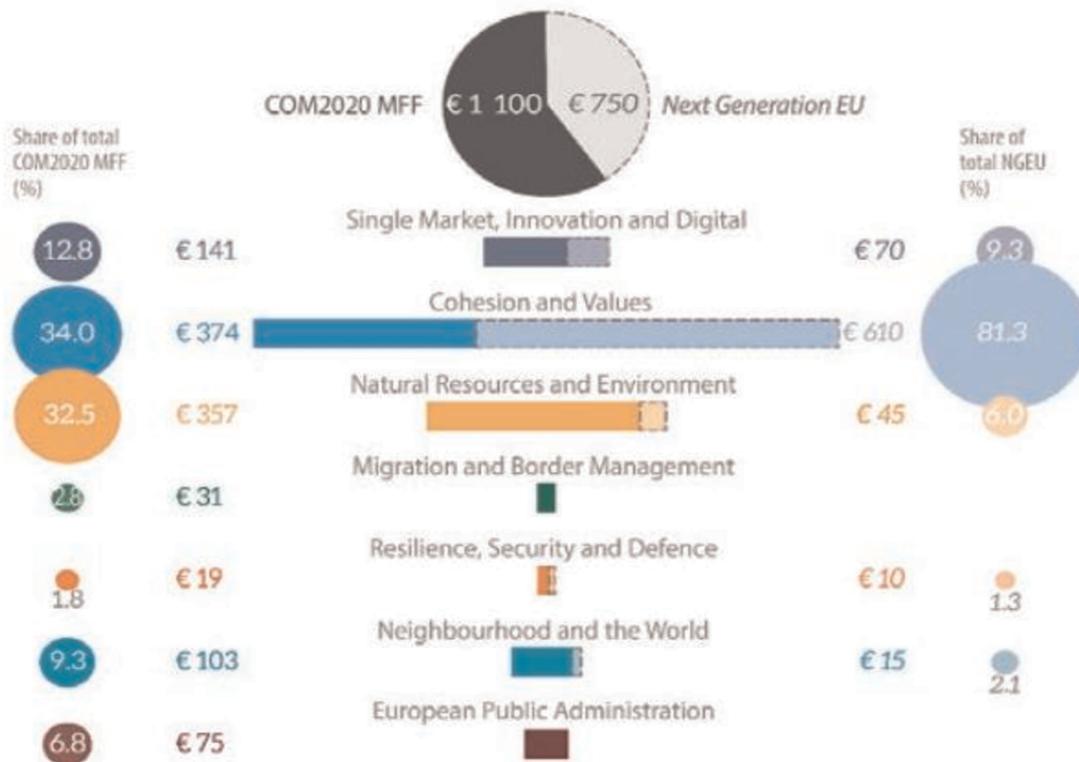
**Pontos principais**

- A sobreposição do âmbito de aplicação e dos objetivos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência com outros programas da UE cria riscos de duplo financiamento e de concorrência
- É necessária uma ligação mais forte aos objetivos e à prioridade da UE
- A adicionalidade e a complementaridade das fontes de financiamento da União poderiam ser mais reforçadas

7. O instrumento Next Generation EU, que inclui o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, visa contribuir para os objetivos de coesão, sustentabilidade e digitalização da UE. Apoiará operações no âmbito das rubricas «Coesão e valores», «Mercado único, inovação e digital» e «Recursos naturais e ambiente» do QFP (**figura 2**).

Figura 2

**Next Generation EU reforça rubricas do QFP 2021–2027 (em milhares de milhões de euros, a preços de 2018)**



Fonte: Parlamento Europeu, EPRS.

8. O âmbito de aplicação do Mecanismo de Recuperação e Resiliência <sup>(4)</sup> e os objetivos gerais e específicos <sup>(5)</sup> são definidos na proposta da Comissão. O âmbito de aplicação abrange domínios de intervenção que vão desde a coesão económica, social e territorial, as transições ecológica e digital, a saúde, a competitividade, a resiliência, a produtividade, a educação e as competências, a investigação e a inovação, o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, o emprego e o investimento, até à estabilidade dos sistemas financeiros. O objetivo geral do Mecanismo de Recuperação e Resiliência é «a promoção da coesão económica, social e territorial», contribuindo, desta forma, «para a melhoria da resiliência e da capacidade de ajustamento dos Estados-Membros, para a atenuação do impacto social e económico da crise e para o apoio às transições ecológica e digital» <sup>(6)</sup>.

9. O âmbito de aplicação e os objetivos são bastante amplos e abrangem uma multiplicidade de domínios de intervenção. Consequentemente, não é possível dar resposta a todos os objetivos na mesma medida e a concretização de alguns pode dar-se em detrimento de outros (por exemplo, coesão económica *versus* transição ecológica). Além disso, não existe uma quantificação nem no respeitante aos resultados previstos a nível da UE, nem para a atribuição de fundos a diferentes objetivos, o que poderá reduzir a eficiência do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

10. A proposta associa o Mecanismo de Recuperação e Resiliência a objetivos de nível primordial da UE, como a recuperação sustentável e a convergência económica e social <sup>(7)</sup>, bem como ao Pacto Ecológico e à transformação digital <sup>(8)</sup>. Contudo, esta associação poderia ser mais reforçada na prática, através, por exemplo, de indicadores comuns obrigatórios, o que permitiria reduzir o risco de uma ligação diminuída entre as metas e os objetivos intermédios estabelecidos em planos de recuperação e resiliência individuais e os objetivos mais gerais a nível do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, ou até a nível da UE.

11. Todos os apoios ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência destinados a financiar projetos de reforma e de investimento devem ser complementares a outros fundos e programas da União e não devem cobrir os mesmos custos <sup>(9)</sup>. Os objetivos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência são comuns a outros programas da UE, o que traz vantagens em termos de complementaridade e sinergia. Contudo, aumenta o risco de duplo financiamento e de concorrência entre programas diferentes, nomeadamente na medida em que o regime abrangerá projetos que são potencialmente elegíveis ao abrigo de outros domínios de intervenção, como a coesão, os transportes, a energia e a investigação.

12. Por conseguinte, é essencial haver mecanismos de coordenação eficazes entre os programas e os instrumentos da União para assegurar, nomeadamente, a complementaridade, a coerência e a estreita cooperação, a fim de se atingirem os objetivos estabelecidos pela proposta <sup>(10)</sup>. O Tribunal saúda a intenção da Comissão de desenvolver estes mecanismos em consulta com os Estados-Membros.

13. A proposta da Comissão permite a transferência para o Mecanismo de Recuperação e Resiliência de recursos de programas de gestão partilhada <sup>(11)</sup>, que não são condicionais e limitados ao abrigo da proposta, mas podem estar sujeitos às condições e limitações previstas nos respetivos regulamentos, como o Regulamento Disposições Comuns (RDC) para os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI). A possibilidade de transferências poderá resultar numa transição de fundos para programas que são considerados menos condicionais ou mais vantajosos em termos de custos. Por exemplo, a transferência de fundos poderá, eventualmente, prejudicar as salvaguardas inerentes em programas operacionais sujeitos a gestão partilhada ou abrir a possibilidade de evitar o cofinanciamento de outra forma exigido aos Estados-Membros. Assim, deve ser ponderada a introdução de condições específicas relativas a esta transferência de fundos, bem como de um montante máximo, no Regulamento que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

14. Embora o Mecanismo de Recuperação e Resiliência partilhe alguns dos objetivos dos fundos estruturais do QFP, continua a seguir um propósito e uma lógica de despesa diferentes. O Mecanismo tem como objetivo apoiar programas de reforma e de investimento abrangentes assentes em etapas de progressos intermédios, enquanto o QFP proporciona o reembolso de custos específicos relacionados com um programa ou projeto. Esta situação pode revelar-se difícil na prática, pois exige a combinação de sistemas de objetivos e de indicadores diferentes e pode desincentivar os Estados-Membros de coordenar com eficácia os dois canais de financiamento.

<sup>(4)</sup> Comissão Europeia, proposta relativa ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência COM(2020) 408, artigo 3º.

<sup>(5)</sup> Comissão Europeia, proposta relativa ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência COM(2020) 408, artigo 4º.

<sup>(6)</sup> Comissão Europeia, proposta relativa ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência COM(2020) 408, considerando 14.

<sup>(7)</sup> Comissão Europeia, proposta relativa ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência COM(2020) 408, considerando 5.

<sup>(8)</sup> Comissão Europeia, proposta relativa ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência COM(2020) 408, considerando 6.

<sup>(9)</sup> Comissão Europeia, proposta relativa ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência COM(2020) 408, artigo 8º.

<sup>(10)</sup> Comissão Europeia, proposta relativa ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência COM(2020) 408, artigo 22º.

<sup>(11)</sup> Comissão Europeia, proposta relativa ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência COM(2020) 408, artigo 6º.

*Adequação do montante de auxílio proposto***Artigo 5.º da proposta da Comissão****Pontos principais**

- O Mecanismo de Recuperação e Resiliência aumentará consideravelmente o montante de fundos disponíveis, especialmente em 2021-2022
- A adequação do montante proposto é difícil de avaliar, pois os objetivos são bastante abrangentes e o impacto económico da COVID-19 ainda se está a revelar

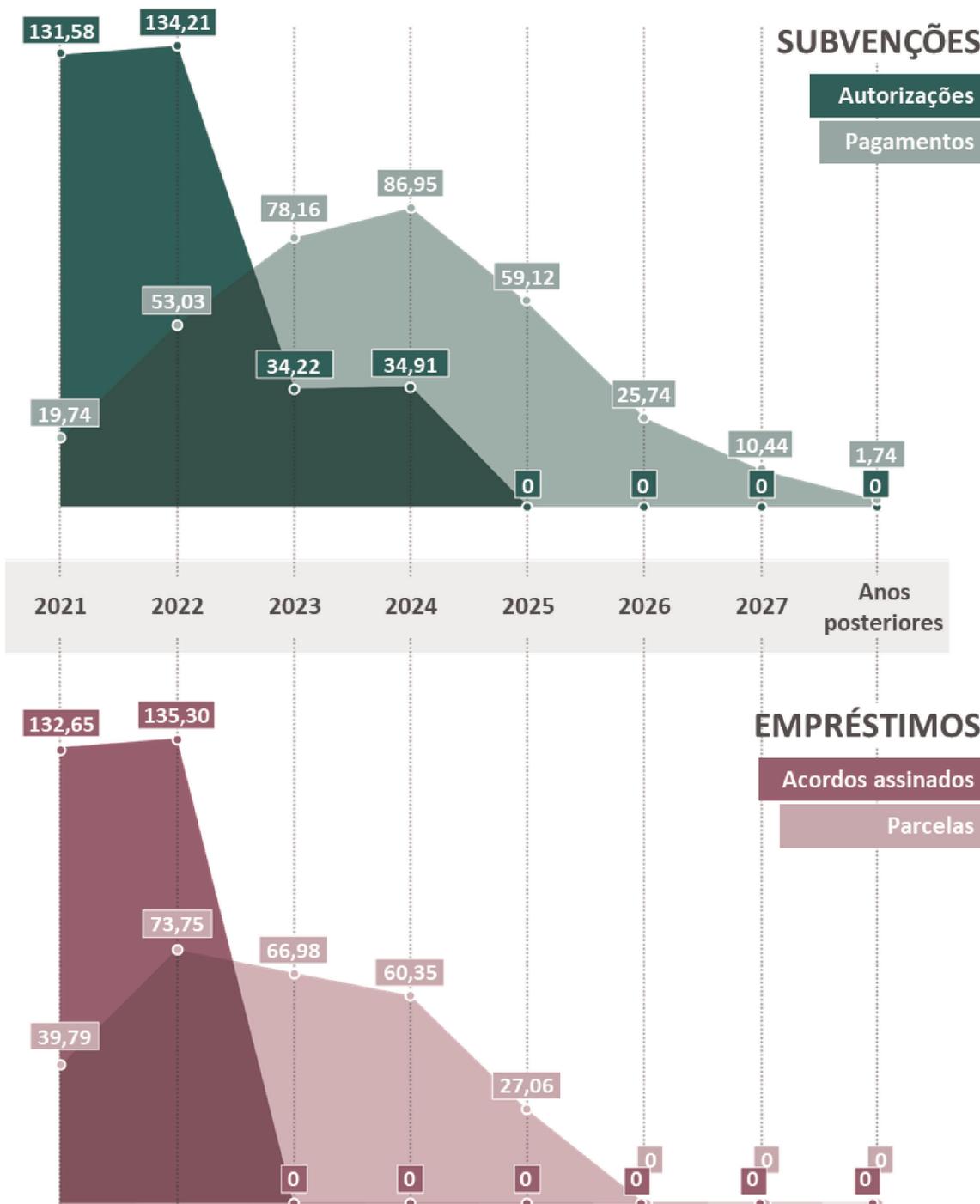
15. Com base na nova proposta de QFP da Comissão, de maio de 2020, a UE disponibilizará mais de 1 800 mil milhões de euros no período de 2021-2027 (novo QFP e instrumento Next Generation EU em conjunto). O Next Generation EU disponibiliza 750 mil milhões de euros em financiamento adicional, ao mesmo tempo que a dimensão total do QFP diminuiu quase 35 mil milhões de euros em comparação com a proposta da Comissão apresentada em maio de 2018 e quase 224 mil milhões de euros em comparação com a proposta formulada pelo Parlamento Europeu em novembro de 2018 <sup>(12)</sup>.

16. Dado que 60% das subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (ou 70%, de acordo com as Conclusões do Conselho) terão de ser autorizadas em 2021-2022, os fundos disponíveis nesse período irão quase duplicar o financiamento normal do QFP por ano de cerca de 150 milhões de euros (ver **figura 3**).

<sup>(12)</sup> Parlamento Europeu, EPRS, *Negotiations on the next MFF and the EU recovery instrument – Key issues ahead of the July European Council*, p. 4, julho de 2020.

Figura 3

Estimativa do desembolso anual dos fundos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (milhares de milhões de euros, a preços correntes)



Fonte: TCE, com base na proposta da Comissão relativa ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência, p. 40.

17. O Tribunal observa que a adequação do Mecanismo de Recuperação e Resiliência para fazer face às consequências da crise da COVID-19 não deve ser analisada de forma isolada, pois este integra um conjunto de medidas a nível da UE e nacional e ainda não é possível avaliar o impacto da crise nas economias dos Estados-Membros. O Tribunal compreende que a proposta da Comissão relativa à criação do Mecanismo de Recuperação e Resiliência não foi objeto de uma avaliação de impacto específica ou de uma consulta das partes interessadas, devido à urgência da elaboração de um ato legislativo num período de tempo muito curto em resposta à COVID-19.

18. A Comissão faz um esforço, num documento de trabalho <sup>(13)</sup>, para identificar as necessidades de recuperação na UE na sequência da crise da COVID-19. Contudo, o documento não inclui informações suficientes sobre a forma como a Comissão determinou o montante total necessário para o Mecanismo de Recuperação e Resiliência ou a percentagem atribuída a empréstimos ou subvenções. Além disso, o âmbito de aplicação bastante amplo do Mecanismo e os seus objetivos gerais abrangentes tornam difícil quantificar o apoio necessário para os alcançar. Esta situação poderá aumentar o risco de elevar as expectativas das partes interessadas para lá de níveis razoáveis.

#### *Disposições de governação e de auditoria*

#### **Artigos 7.º e 9.º da proposta da Comissão**

##### **Pontos principais**

- O Mecanismo de Recuperação e Resiliência está sujeito a regras de boa governação económica estabelecidas no âmbito do RDC e, portanto, assenta em mecanismos já existentes
- O papel do Parlamento Europeu no processo orçamental não está definido de forma clara
- O direito de o TCE realizar auditorias não está explicitamente previsto na proposta de regulamento
- As medidas de luta contra a fraude e as irregularidades têm de ser reforçadas para combater eficazmente novos riscos

19. De acordo com a proposta da Comissão, o Mecanismo de Recuperação e Resiliência está sujeito às regras de governação económica estabelecidas no âmbito do RDC relativamente aos fundos estruturais e de coesão <sup>(14)</sup> e deve ser executado pela Comissão em regime de gestão direta, em conformidade com o Regulamento Financeiro <sup>(15)</sup>. Consequentemente, o Mecanismo de Recuperação e Resiliência integra elementos já existentes e, por conseguinte, está concebido de forma a fazer uso dos mecanismos estabelecidos no Regulamento Financeiro.

20. No entanto, como o Mecanismo de Recuperação e Resiliência é financiado ao abrigo do instrumento Next Generation EU e, portanto, constitui «outras receitas» na aceção do artigo 311.º, n.º 2, do TFUE, não integra o orçamento da UE. Este facto assinala uma grande mudança na forma como as despesas da UE serão financiadas durante o período do próximo QFP.

21. A proposta afirma que o Mecanismo de Recuperação e Resiliência será executado pela Comissão em regime de gestão direta, em conformidade com o Regulamento Financeiro, mas não refere explicitamente se as disposições do Regulamento Financeiro relativas à determinação dos procedimentos orçamentais e de quitação serão aplicáveis ao Mecanismo. O Tribunal tem reiterado que os mesmos princípios de prestação de contas e de transparência devem ser aplicados aos diversos instrumentos financeiros da UE <sup>(16)</sup>. Por conseguinte, entende que o papel do Parlamento Europeu no procedimento orçamental e de quitação deve ficar claramente definido no regulamento.

22. O Tribunal entende que tem direito a examinar a totalidade das receitas ou despesas da União no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, em conformidade com o artigo 287.º, n.º 1, do TFUE. Tendo em conta que o Mecanismo de Recuperação e Resiliência será executado fora do orçamento da UE, o Tribunal recomenda, não obstante, por motivos de clareza, o aditamento de uma disposição específica à proposta de regulamento que conceda claramente ao Tribunal o direito a auditar as subvenções e a componente de empréstimos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

<sup>(13)</sup> Comissão Europeia, Documento de trabalho: *Identifying Europe's recovery needs*, 27 de maio de, 2020 [SWD(2020) 98 final].

<sup>(14)</sup> Comissão Europeia, proposta relativa ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência COM(2020) 408, artigo 9º.

<sup>(15)</sup> Comissão Europeia, proposta relativa ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência COM(2020) 408, artigo 7º.

<sup>(16)</sup> Documento informativo do TCE sobre a proposta da Comissão relativa ao quadro financeiro plurianual para 2021-2027: «Exame panorâmico das disposições da UE relativas à prestação de contas e à auditoria pública: lacunas, sobreposições e desafios»; Parecer n.º 2/2018: «Considerações sobre a auditoria e prestação de contas na proposta de 6 de dezembro de 2017 relativa à criação de um Fundo Monetário Europeu integrado no quadro jurídico da União».

23. Conforme observado anteriormente pelo Tribunal, a disponibilização de um volume significativo de recursos adicionais a depender num curto período de tempo aumenta a pressão sobre os sistemas de controlo <sup>(17)</sup>. Num relatório anterior, o Tribunal apontou várias insuficiências que afetam o processo de gestão antifraude e instou a Comissão e as autoridades de gestão a reforçar a deteção, a resposta e a coordenação entre os organismos dos Estados-Membros neste domínio <sup>(18)</sup>. À luz do que precede, o Tribunal saúda a intenção da Comissão de reforçar as medidas de combate a fraudes e irregularidades <sup>(19)</sup>, mas não se encontra em posição de concluir, nesta fase, se é provável que sejam adequadas para fazer face ao risco de irregularidades e de fraude. Consequentemente, importa salientar a relevância de controlos internos eficazes e de medidas antifraude no combate aos novos riscos decorrentes de estímulos económicos como o Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

### **Contribuição financeira e processo de afetação**

#### *Contribuição financeira máxima*

#### **Artigo 10.º da proposta da Comissão**

##### **Pontos principais**

- A contribuição financeira (subvenções) reflete apenas parcialmente o impacto da COVID-19
- A fórmula proposta não reflete plenamente os objetivos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência de melhorar a resiliência e apoiar a recuperação

24. A metodologia utilizada pela Comissão para calcular a contribuição financeira máxima para as subvenções tem como base a população dos Estados-Membros, o inverso do produto interno bruto (PIB) *per capita* e a taxa de desemprego relativa durante o período de 2015-2019.

25. Apesar de o Mecanismo de Recuperação e Resiliência ter sido introduzido em resposta às consequências a médio e longo prazo da crise da COVID-19, este facto apenas está parcialmente refletido na contribuição financeira, tendo em conta que a afetação tem por base a situação anterior à crise em vez das insuficiências relacionadas com a COVID-19. Em resultado, de entre os dez Estados-Membros que recebem a maior afetação de subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, prevê-se que quatro sofram uma queda do PIB em 2020 inferior à média da UE de cerca de 7% (ver **figura 4**).

26. Embora as conclusões do Conselho Europeu incluam uma revisão da contribuição financeira máxima para que seja tido em conta o impacto da COVID-19, esta apenas se aplicará aos 30% dos fundos a ser autorizados em 2023.

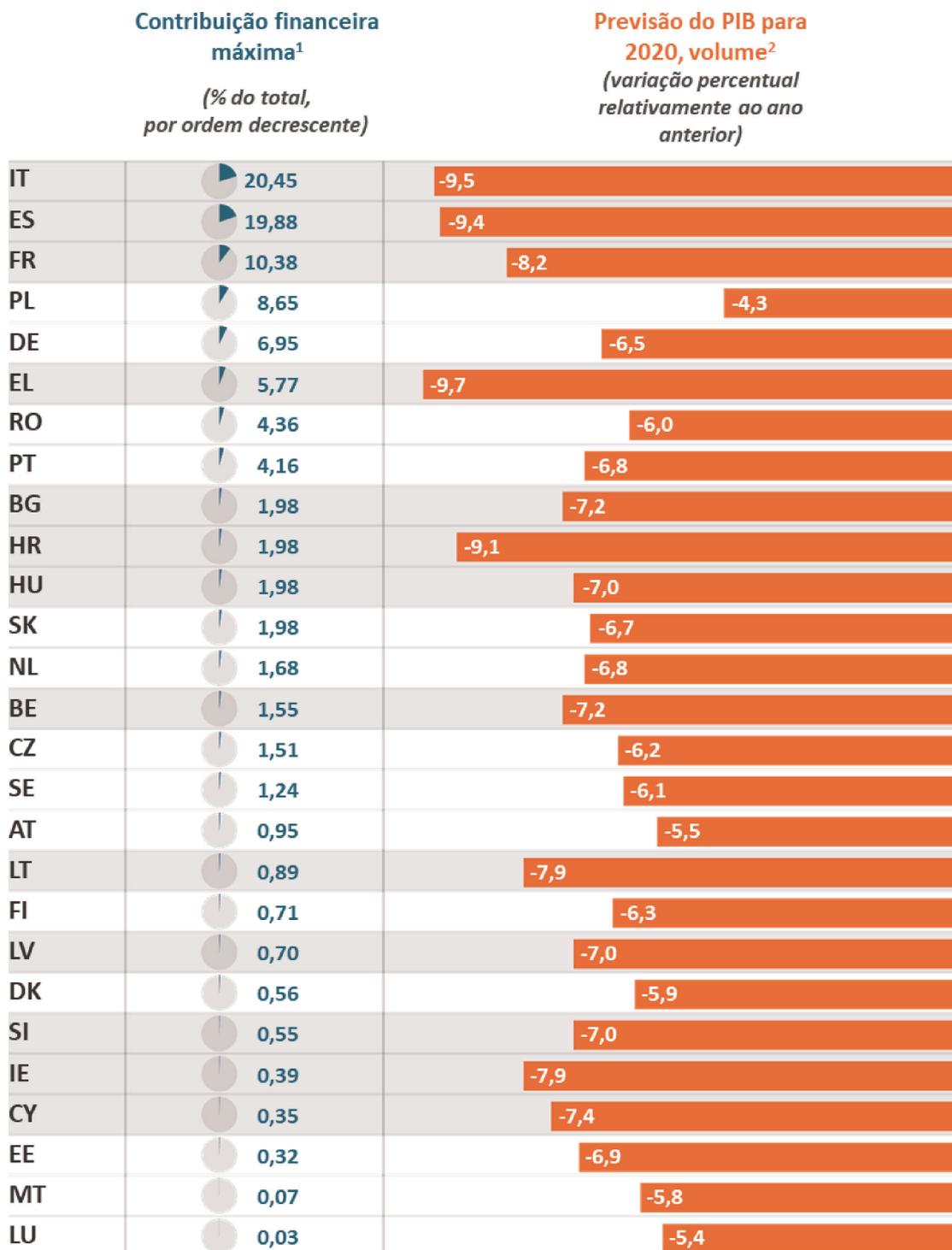
<sup>(17)</sup> Parecer 4/2020 do TCE sobre as propostas de regulamento relativo à iniciativa REACT-EU e de Regulamento que estabelece Disposições Comuns que regem os FEEL, ponto 20.

<sup>(18)</sup> TCE, Relatório Especial 06/2019: «Combater a fraude nas despesas da coesão da UE: as autoridades de gestão têm de reforçar a deteção, a resposta e a coordenação», ponto 79 e recomendações.

<sup>(19)</sup> Comissão Europeia, «Um orçamento da UE que potencia o plano de recuperação da Europa», 27 de maio de 2020 [COM (2020) 442 final].

Figura 4

**Contribuição financeira máxima do Mecanismo de Recuperação e Resiliência em relação à previsão do PIB para 2020, por Estado-Membro**



Nota: Os Estados-Membros a cinzento são os que se prevê que atinjam uma queda do PIB de 7% ou mais em 2020, de acordo com as previsões da primavera da Comissão Europeia.

Fontes:

(<sup>1</sup>) Anexo I da proposta relativa ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

(<sup>2</sup>) Previsões da primavera de 2020, Comissão Europeia.

27. Além do objetivo de atenuar o impacto da COVID-19, o Mecanismo de Recuperação e Resiliência visa igualmente promover a coesão económica, social e territorial da União através da melhoria da resiliência e do apoio à recuperação. Contudo, este propósito está apenas parcialmente refletido no mecanismo de afetação. Mais de dois terços das subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência estão reservados para os 14 Estados-Membros com um PIB *per capita* em 2019 de, pelo menos, 90% da média da UE, e apenas cerca de um quarto para os oito Estados-Membros com um PIB *per capita* em 2019 inferior a 75% da média da UE (ver **figura 5**).

28. Esta diferença deve-se, em grande medida, à dimensão da população dos países (ver **figura 5**) e ao facto de a população ter um peso igual ao inverso do PIB *per capita* no cálculo da contribuição financeira máxima das subvenções.

Figura 5

### Contribuição financeira máxima do Mecanismo de Recuperação e Resiliência em relação à totalidade do PIB *per capita* de 2019 e à população, por Estado-Membro

	Contribuição financeira máxima <sup>1</sup> (% do total, por ordem decrescente)	PIB de 2019 total <i>per capita</i> <sup>2</sup> (% da UE27 (de 2020), com base em milhões de PCP, a preços correntes)	População <sup>3</sup> (milhões, em 1 de janeiro de 2020)
IT	20,45	95,0	60,24
ES	19,88	90,9	47,32
FR	10,38	105,8	67,09
PL	8,65	72,9	37,95
DE	6,95	121,2	83,16
EL	5,77	67,6	10,70
RO	4,36	69,3	19,31
PT	4,16	78,4	10,29
BG	1,98	52,8	6,95
HR	1,98	64,9	4,05
HU	1,98	73,2	9,76
SK	1,98	73,6	5,45
NL	1,68	128,1	17,40
BE	1,55	117,5	11,54
CZ	1,51	93,2	10,69
SE	1,24	120,3	10,32
AT	0,95	127,3	8,90
LT	0,89	82,1	2,79
FI	0,71	110,7	5,52
LV	0,70	69,3	1,90
DK	0,56	128,4	5,82
SI	0,55	87,5	2,09
IE	0,39	195,4	4,96
CY	0,35	89,0	0,88
EE	0,32	83,7	1,32
MT	0,07	99,1	0,51
LU	0,03	260,5	0,62

100%

Nota: Os Estados-Membros a cinzento atingiram em 2019 um PIB *per capita* total de 75% do PIB da UE27 ou inferior.

Fontes:

(<sup>1</sup>) Anexo I da proposta relativa ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência da Comissão.

(<sup>2</sup>) Eurostat, [nama\_10\_pc], última atualização: 4 de agosto de 2020.

(<sup>3</sup>) Eurostat, código dos dados em linha: TPS00001

29. Além disso, o montante máximo para empréstimos é calculado em percentagem do rendimento nacional bruto (RNB) dos respetivos Estados-Membros. Esta situação permite a concessão de empréstimos mais elevados a Estados-Membros mais desenvolvidos, ainda que a um nível substancial para todos os Estados-Membros, a um máximo de 6,8% do RNB.

30. O Tribunal observa ainda que as revisões do PIB ao longo do tempo poderão conduzir a alterações na chave de repartição. Este facto é especialmente pertinente na situação atual de turbulência económica, que aumenta a probabilidade de revisões pós-2022 do PIB para 2020-2021 e, portanto, de correções da chave de repartição.

#### *Atribuição da contribuição financeira*

### **Artigo 11.º da proposta da Comissão**

#### **Pontos principais**

- Prazos apertados para a autorização de fundos asseguram uma resposta rápida, mas podem prejudicar a eficácia geral do Mecanismo de Recuperação e Resiliência
- Problemas na capacidade de absorção poderão revelar-se um obstáculo para os Estados-Membros

31. A Comissão propôs que os compromissos jurídicos relativos a, pelo menos, 60% do apoio não reembolsável sejam assumidos até 31 de dezembro de 2022. Quanto ao montante remanescente, devem ser assumidos compromissos jurídicos até 31 de dezembro de 2024. O Conselho Europeu propôs uma autorização de 70% das subvenções até final de 2022 e o remanescente até final de 2023.

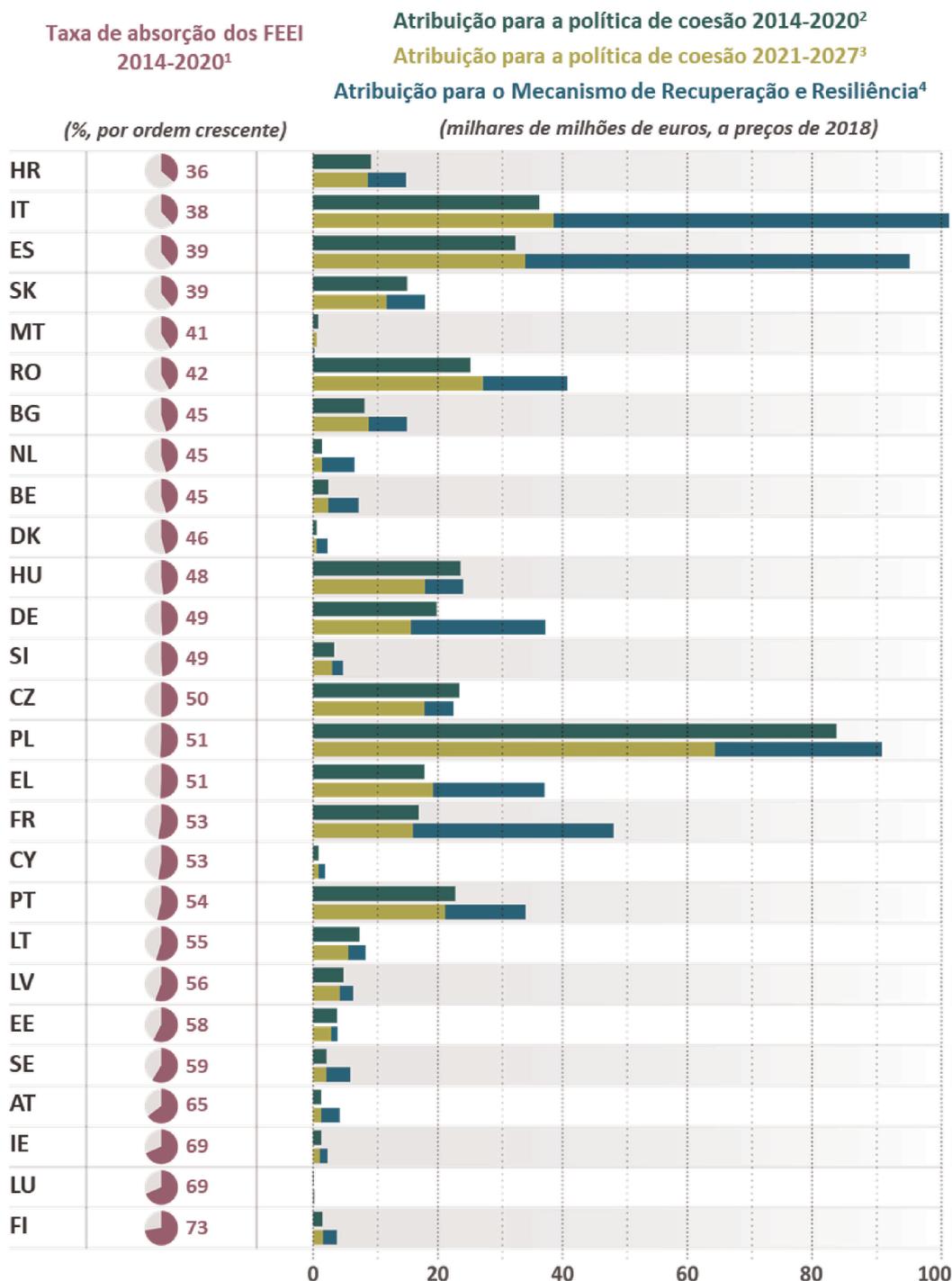
32. Conforme observado anteriormente pelo Tribunal <sup>(20)</sup>, os Estados-Membros precisam de tempo suficiente e de capacidade administrativa adequada para absorverem os fundos atribuídos pela Comissão através de diversos programas. É provável que alguns dos Estados-Membros com os mais baixos níveis de absorção no atual período de programação recebam apoio substancial do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (ver **figura 6**).

33. Esta situação pode representar pesados encargos administrativos, bem como um risco para o êxito da aplicação do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, que, se não for devidamente gerido, poderá comprometer também a preparação e a aplicação da política de coesão.

<sup>(20)</sup> Parecer 4/2020 do TCE sobre as propostas de regulamento relativo à iniciativa REACT-EU e de Regulamento que estabelece Disposições Comuns que regem os FEEL, ponto 8.

Figura 6

Taxa de absorção dos FEEL 2014-2020 em relação à afetação da política de coesão em 2014-2020 e 2021-2027 e à contribuição financeira máxima do Mecanismo de Recuperação e Resiliência



Fontes:

- (<sup>1</sup>) Dados da coesão (<https://coesiondata.ec.europa.eu/overview>), 11 de agosto de 2020, Comissão Europeia. Nota: Taxa de absorção – percentagem do montante total atribuído a um Estado-Membro que foi pago.
- (<sup>2</sup>) Tribunal de Contas Europeu, Exame rápido de casos: Atribuição do financiamento da política de coesão aos Estados-Membros no período de 2021-2027.
- (<sup>3</sup>) Comissão Europeia, orçamento da UE: Desenvolvimento regional e política de coesão após 2020.
- (<sup>4</sup>) Anexo I da proposta relativa ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência da Comissão

*Operações de contração de empréstimos***Artigos 12.º e 13.º da proposta da Comissão****Pontos principais**

- A Comissão tem experiência na contração de empréstimos nos mercados financeiros, mas precisa de um aumento rápido dos recursos para dar resposta à frequência e à escala da contração de empréstimos
- O facto de o risco de taxa de juro vir a ser suportado pelos Estados-Membros beneficiários não está explicitamente indicado na proposta

34. A Comissão tem um historial de contração de empréstimos nos mercados financeiros em nome da União e a capacidade para o fazer <sup>(21)</sup>. Contudo, ao abrigo da proposta em apreço, a Comissão contrairá empréstimos a uma escala sem precedentes, pelo que precisará de uma consolidação rápida de recursos humanos para conseguir lidar com a frequência da contração de empréstimos e do desembolso aos Estados-Membros beneficiários.

35. Além disso, a proposta permite que a Comissão derogue a prática anterior de contrair e de seguida conceder empréstimos com o mesmo prazo de vencimento. Por um lado, isto poderá trazer benefícios, se permitir à Comissão aproveitar as condições de mercado e os calendários de financiamento dos Estados-Membros beneficiários. Por outro, implica um risco de taxa de juro, que surge quando o custo de contrair empréstimos se altera entre a contração e o desembolso.

36. De acordo com a proposta da Comissão <sup>(22)</sup>, os Estados-Membros beneficiários devem suportar os custos relacionados com a contração de empréstimos. Além disso, a proposta não refere se haverá um acompanhamento da capacidade de reembolso dos Estados-Membros relativamente aos empréstimos. Poderia ser clarificado, na versão final do regulamento ou nos contratos de empréstimo com os Estados-Membros, que este risco de taxa de juro decorrente da transformação do prazo de vencimento é suportado pelos Estados-Membros beneficiários.

**Planos de recuperação e resiliência****Artigos 14.º a 18.º da proposta da Comissão****Pontos principais**

- É provável que a preparação e a adoção dos planos de recuperação e resiliência individuais sejam tarefas morosas
- A avaliação dos planos de recuperação e resiliência é exaustiva, mas poderia ser mais clarificada e potencialmente simplificada
- A ligação ao Semestre Europeu conduz à redução dos encargos administrativos, mas pode implicar desafios
- A preparação simultânea de planos de recuperação e resiliência, de programas operacionais e de Programas Nacionais de Reformas pode constituir um desafio para os Estados-Membros

*Preparação e adoção de planos de recuperação e resiliência*

37. Os planos de recuperação e resiliência constituirão a base para o desembolso da contribuição financeira. Devem estabelecer medidas que respondam aos desafios e prioridades específicos por país identificados no Semestre Europeu e contribuam para as transições ecológica e digital <sup>(23)</sup>. Além disso, devem incluir objetivos intermédios, metas, um calendário indicativo, bem como o custo total estimado das reformas para os quatro anos seguintes e dos investimentos para os sete anos seguintes.

<sup>(21)</sup> TCE, Relatório Especial 18/2015: «Assistência financeira prestada a países em dificuldades», pontos 115 a 136.

<sup>(22)</sup> Comissão Europeia, proposta relativa ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência COM(2020) 408, artigo 13º, nº 3.

<sup>(23)</sup> Comissão Europeia, proposta relativa ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência COM(2020) 408, artigo 14º.

38. Tendo em conta o objetivo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência de atenuar o impacto económico da crise da COVID-19, é fundamental avaliar e aprovar atempadamente os planos de recuperação e resiliência. Por conseguinte, o Tribunal apoia a possibilidade de intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros, organizada pela Comissão <sup>(24)</sup>.

39. A proposta da Comissão indica que os Estados-Membros devem apresentar os seus planos de recuperação e resiliência à Comissão até 30 de abril e que podem apresentar um projeto de plano juntamente com um projeto de orçamento, a partir de 15 de outubro do ano anterior. A Comissão avaliará o plano no prazo de quatro meses <sup>(25)</sup>. As conclusões do Conselho reduzem o prazo de avaliação para dois meses e especificam que o Conselho procurará adotar a proposta da Comissão no prazo de quatro semanas <sup>(26)</sup>, mas não definem o procedimento em caso de rejeição por parte do Conselho (ver **figura 7**). Tendo em conta a proposta da Comissão e as alterações sugeridas pelas conclusões do Conselho, os planos de recuperação e resiliência terão grande probabilidade de apenas virem a ser adotados no segundo semestre de 2021.

---

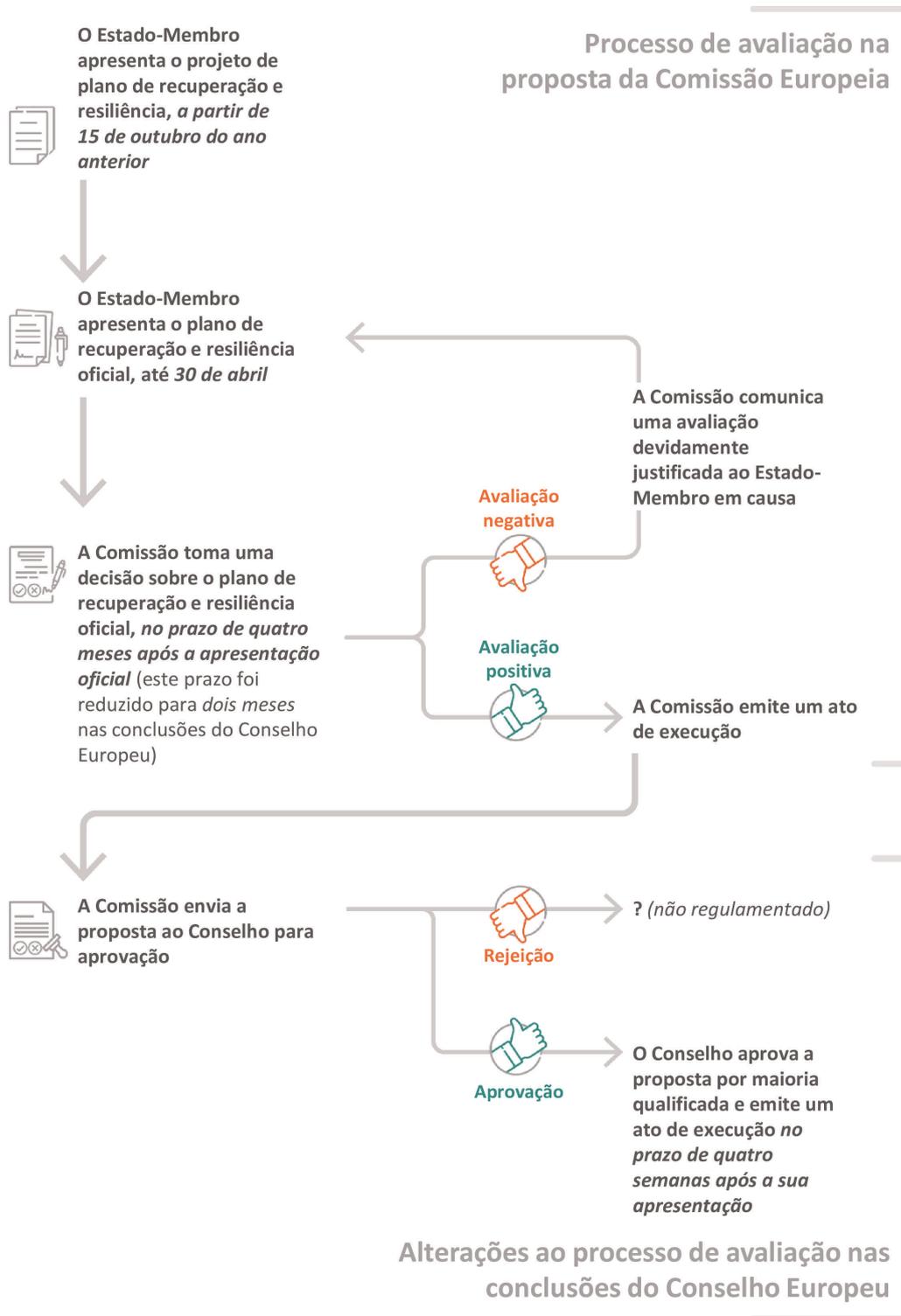
<sup>(24)</sup> Comissão Europeia, proposta relativa ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência COM(2020) 408, artigo 15º, nº 4.

<sup>(25)</sup> Comissão Europeia, proposta relativa ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência COM(2020) 408, artigo 17º, nº 1.

<sup>(26)</sup> Conselho Europeu, EUCO 10/20, ponto A19.

Figura 7

### Calendário do processo de avaliação e adoção dos planos de recuperação e resiliência: proposta da Comissão e conclusões do Conselho Europeu



Fonte: TCE, com base na proposta da Comissão relativa ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência e nas conclusões do Conselho Europeu.

40. Medidas que poderão ser previstas:

- incentivar fortemente a apresentação de projetos de planos de recuperação e resiliência em 2020;
- disponibilizar orientações da Comissão aos Estados-Membros sobre a preparação dos planos de recuperação e resiliência e os tipos de investimento considerados mais eficazes no apoio à recuperação económica;
- procurar abreviar a avaliação que a Comissão faz dos planos de recuperação e resiliência finais, ao aproveitar a análise anterior das versões de projeto dos planos;
- avaliar a possibilidade de desfazar a apresentação dos planos de recuperação e resiliência para evitar estrangulamentos.

41. A preparação e a aplicação dos planos de recuperação e resiliência irão sobrepor-se à preparação e à aplicação dos novos programas operacionais para o período de 2021-2027 e somar-se-ão à preparação dos Programas Nacionais de Reformas previstos no âmbito do Semestre Europeu. Dado que as medidas incluídas em todos eles terão objetivos similares, a Comissão deve ponderar possíveis sinergias e uma harmonização, a fim de reduzir os encargos administrativos e poupar tempo. A Comissão e os Estados-Membros devem também usar todos os meios possíveis para tirar partido da digitalização e das tecnologias da informação.

#### *Avaliação dos planos de recuperação e resiliência*

42. Assegurar uma avaliação harmonizada e planos de recuperação e resiliência de elevada qualidade pode ser uma tarefa difícil. Esta situação deve-se, sobretudo, aos objetivos abrangentes e de vincado alto nível do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, que podem dar origem a planos de recuperação e resiliência que abrangem uma grande variedade de questões, mas carecem de orientação e de especificidade.

43. Os planos de recuperação e resiliência, bem como a sua avaliação subsequente, assentarão em grande medida num diálogo entre a Comissão e o Estado-Membro em causa. Embora o Tribunal acolha favoravelmente esta metodologia, pois tem a capacidade de aumentar a apropriação a nível dos Estados-Membros, devem aplicar-se mecanismos adequados para assegurar um nível suficiente de ambição nos planos de recuperação e resiliência no que se refere aos objetivos, aos objetivos intermédios e aos indicadores.

44. A avaliação da Comissão dos planos de recuperação e resiliência segue os critérios definidos no anexo II da proposta da Comissão. O Tribunal entende que esses critérios e a classificação poderiam ser mais simplificados ou clarificados (ver **anexo IV**).

- Alguns critérios podem sobrepor-se, nomeadamente na medida em que as recomendações específicas por país (REP; critério 2.1) são suscetíveis de abarcar outros critérios, como, por exemplo, as transições ecológica e digital (critério 2.2) e o potencial de crescimento e a criação de emprego (critério 2.4), e é provável que procurem obter um impacto duradouro (critério 2.3).
- Alguns critérios («contribuir de forma eficaz» ou «impacto duradouro») e a classificação (por exemplo, «em grande medida/moderadamente/em pequena medida») deixam margem para uma apreciação qualitativa.
- Indicadores comuns e custos normalizados para determinadas medidas poderiam facilitar e melhorar o processo de avaliação. Contudo, não estão previstos na proposta.
- Vários critérios abrangem mais do que um aspeto, o que poderá complicar a classificação dos critérios em questão (por exemplo, o critério 2.2, «transições ecológica e digital»).
- A sintonia com as REP (critério 2.1), um dos critérios mais importantes em termos do seu peso na avaliação global, pode fazer face apenas parcialmente à evolução da dimensão e dos desafios da crise, pois as REP em questão já foram propostas em maio de 2020.

#### *Ligação ao Semestre Europeu*

45. O Tribunal acolhe favoravelmente, de um modo geral, a ligação estreita ao Semestre Europeu e às REP definidas nesse âmbito, devido à semelhança dos objetivos e ao potencial de redução dos encargos administrativos. Porém, ligar o Mecanismo de Recuperação e Resiliência ao Semestre Europeu altera consideravelmente o caráter e as consequências financeiras deste.

46. No seu trabalho de auditoria, o Tribunal observou as insuficiências que a seguir se apresentam em relação às REP e ao Semestre Europeu <sup>(27)</sup>. Estas insuficiências poderão igualmente afetar o Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

- Nem todos os Estados-Membros aplicam integralmente as REP e a Comissão nem sempre utilizou, ou não utilizou de forma suficiente, os seus poderes para recomendar medidas específicas quando os Estados-Membros não lhes deram resposta.
- Os relatórios por país constituem geralmente a base para a seleção e a formulação das REP, mas a ligação entre a utilização dos fundos da UE de apoio às reformas e as REP não é suficientemente desenvolvida.
- Em certos casos, as REP abrangem uma combinação de questões e, em geral, não têm prazos nem custos claros.
- As REP refletem riscos identificados nos relatórios por país, mas a definição de prioridades não é explicada de forma suficientemente clara em alguns casos.
- Muitas vezes, os Programas Nacionais de Reformas não explicam o conteúdo exato das medidas planeadas pelas autoridades, o calendário previsto para as mesmas, as etapas para a sua execução e as estimativas dos seus custos e impacto, sendo as medidas, em vez disso, frequentemente descritas apenas em termos muito gerais.

### Disposições financeiras

#### Artigo 19.º da proposta da Comissão

##### Pontos principais

- Processos decisórios complexos e morosos para pedidos de pagamento podem abrandar o processo
- A proposta da Comissão não inclui disposições em matéria de recuperação de fundos

#### *Processo decisório para pedidos de pagamento*

47. Os Estados-Membros podem apresentar pedidos de pagamento semestralmente, após a conclusão das metas e dos objetivos intermédios pertinentes acordados nos planos de recuperação e resiliência. A Comissão avaliará então o pedido no prazo de dois meses.

48. As conclusões do Conselho preveem um parecer obrigatório do Comité Económico e Financeiro (CEF) do Conselho. Além disso, introduzem a possibilidade de um Estado-Membro remeter a questão para o Conselho Europeu, se considerar que existem desvios graves em relação ao cumprimento satisfatório dos objetivos intermédios e das metas pertinentes do plano de recuperação e resiliência do Estado-Membro em causa. O Conselho Europeu tem de debater esta questão no prazo de três meses após a Comissão ter solicitado o parecer do CEF. Ainda está por apurar em que medida esta intervenção de «travão de emergência» será utilizada na prática.

49. Consequentemente, o processo (desde o pedido de pagamento efetuado pelo Estado-Membro até ao pagamento pela Comissão) pode revelar-se moroso, tendo em conta a importância de uma resposta atempada à crise em curso. A possibilidade de simplificar o processo e de trabalhar em paralelo em algumas das etapas deve, portanto, ser avaliada quando o regulamento for aplicado na prática.

50. A necessidade de uma disponibilidade atempada dos fundos foi, em certa medida, abordada nas conclusões do Conselho, através da introdução de uma opção de pré-financiamento de 10%. Não obstante, a inclusão de uma opção de pré-financiamento no regulamento deve ser acompanhada de regras mais específicas relativas à recuperação de fundos. A proposta da Comissão indica apenas que «para efeitos de boa gestão financeira, devem ser estabelecidas regras específicas em matéria de (...) cancelamento e recuperação de fundos», mas não as especifica.

<sup>(27)</sup> TCE, Relatório Especial 16/20, «Semestre Europeu: as recomendações específicas por país tratam de questões importantes, mas necessitam de melhor aplicação».

## **Prestação de informações, acompanhamento e avaliações**

### **Artigos 20.º, 21.º e 23.º a 25.º da proposta da Comissão**

#### **Pontos principais**

- A frequência com que os Estados-Membros apresentam relatórios à Comissão não está em sintonia com o pedido de pagamento semestral
- A proposta não inclui indicadores comuns baseados nos critérios RACER para um melhor acompanhamento e avaliação do desempenho do Mecanismo de Recuperação e Resiliência

### **Prestação de informações pelos Estados-Membros à Comissão**

51. A proposta da Comissão aponta para a apresentação de relatórios trimestrais pelos Estados-Membros sobre os progressos realizados na concretização dos objetivos definidos nos planos de recuperação e resiliência. Além disso, estes relatórios devem ser adequadamente refletidos e resumidos nos Programas Nacionais de Reformas, que são apresentados anualmente e serão utilizados como instrumento de prestação de informações sobre os progressos realizados.

52. A proposta não especifica o objetivo e o conteúdo destes relatórios trimestrais e os controlos de verificação pela Comissão estão atualmente apenas previstos para os pedidos de pagamento semestrais dos Estados-Membros. Deve ponderar-se a redução da frequência da apresentação de relatórios para semestral, acompanhando os pedidos de pagamento, a fim de reduzir os encargos administrativos para os Estados-Membros e a Comissão. Além disso, a Comissão terá de fornecer mais orientações sobre o conteúdo dos relatórios, bem como sobre a recolha, a análise e a verificação da informação neles incluída.

#### *Acompanhamento e avaliação do desempenho*

53. Um sistema de acompanhamento sólido é um instrumento necessário para avaliar se os empréstimos e as subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência são utilizados para cumprir os objetivos, fazer face a eventuais problemas de execução que possam surgir ou tomar medidas corretivas, se necessário. O sistema de acompanhamento deve proporcionar uma ligação clara entre os objetivos e os indicadores pertinentes<sup>(28)</sup>. Estes indicadores ajudam a analisar e a comparar o desempenho e podem ser úteis para a determinação de prioridades. Na medida do possível, devem seguir os critérios RACER (relevantes, aceites, credíveis, fáceis e rigorosos) e aderir às características definidas nas orientações para legislar melhor.

54. A proposta exige<sup>(29)</sup> que a Comissão acompanhe a execução e meça a concretização dos objetivos, com base nos indicadores de desempenho incluídos no anexo III:

- o número de planos de recuperação e resiliência aprovados (realização);
- a contribuição financeira global atribuída ao plano de recuperação e resiliência (realização);
- o número de planos de recuperação e resiliência executados (resultados);
- os objetivos definidos no plano de recuperação e resiliência para cada Estado-Membro que foram alcançados devido ao apoio financeiro global (impacto).

55. O Tribunal assinala que os dois primeiros indicadores são indicadores de realizações que não estão diretamente ligados aos objetivos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. O terceiro indicador mede de facto o resultado do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, mas está apenas indiretamente ligado aos objetivos pretendidos. O único indicador diretamente relacionado com os objetivos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência é, por conseguinte, o último. Porém, será difícil avaliá-lo, pois o seu objetivo é ligar a concretização dos objetivos ao apoio financeiro e, portanto, baseia-se no pressuposto de uma relação simples de causa/efeito que não existe na realidade.

<sup>(28)</sup> Comissão Europeia, Documento de Trabalho: *Better Regulation Guidelines*, 7 de julho de 2017 [SWD(2017) 350 final].

<sup>(29)</sup> Comissão Europeia, proposta relativa ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência COM(2020) 408, artigo 23º.

56. Considerando o objetivo específico da proposta <sup>(30)</sup>, o Tribunal concorda com a Comissão que os indicadores e as metas devem ser estabelecidos a nível dos Estados-Membros, de forma a terem em conta as especificidades de cada país. No entanto, tendo presente os objetivos gerais estabelecidos na proposta e os critérios de avaliação comuns para a aprovação dos planos de recuperação e resiliência para todos os Estados-Membros, a Comissão deve criar indicadores comuns e estabelecer metas específicas a nível da UE sempre que possível. Estas disposições facilitarão um melhor acompanhamento e medição da aplicação do Mecanismo de Recuperação e Resiliência a nível da UE e orientarão os Estados-Membros na utilização dos seus recursos de uma forma mais eficaz para alcançar os objetivos da UE. Sem indicadores comuns ou a utilização de uma metodologia comum, será difícil fazer o acompanhamento e a auditoria da despesa, por exemplo, no âmbito da transição ecológica. No seu parecer relativo ao Fundo para uma Transição Justa <sup>(31)</sup>, o Tribunal destaca a importância de indicadores de desempenho que capturem claramente o objetivo de abandono progressivo dos setores com elevada intensidade carbónica no contexto da transição ecológica.

57. No seu recente relatório especial sobre o Semestre Europeu, o Tribunal destacou também as dificuldades em medir a eficácia da intervenção estratégica relativamente a objetivos múltiplos e simultâneos e o facto de a definição de objetivos em cascata (de objetivos abrangentes assentes no Tratado a REP anuais) muitas vezes não ser localizável, quer *ex ante* quer *ex post*. O acompanhamento dos progressos deve, igualmente, conseguir demonstrar pertinência e evolução a nível das REP, bem como a contribuição para a realização de objetivos mais abrangentes a nível da EU.

#### Avaliações

58. A proposta exige a realização de uma avaliação independente sobre a execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência quatro anos após a entrada em vigor do regulamento em apreço <sup>(32)</sup>. Mais concretamente, a avaliação deve determinar em que medida os objetivos foram cumpridos, a eficiência da utilização dos recursos e o valor acrescentado europeu, sugerindo ainda eventuais propostas necessárias para alterar o regulamento.

59. O Tribunal observa que as despesas no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência são antecipadas e que a avaliação será publicada depois de a maior parte das despesas ter sido realizada. Eventuais ensinamentos retirados da avaliação seriam, por conseguinte, de utilização limitada para o remanescente do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. O Tribunal aceita o argumento da Comissão de que é necessário estabelecer um equilíbrio cuidadoso entre a avaliação de um programa que foi executado numa medida suficiente (para se obter conclusões significativas) e a necessidade de uma avaliação que possa ser utilizada como contributo para a gestão do programa. O Tribunal observa ainda que a avaliação pode ser útil para eventuais debates sobre a pertinência da sua utilização como modelo para programas futuros no âmbito do QFP 2028-2034. Adicionalmente, importa salientar que, se não for criado um conjunto de indicadores mais sólido, será muito difícil as avaliações intercalares e *ex post* fornecerem avaliações significativas da eficácia.

#### Observações finais

60. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência, conforme proposto pela Comissão em maio de 2020, tem como objetivo ajudar os Estados-Membros a recuperar do impacto da crise da COVID-19 e torná-los mais resilientes para o futuro. Ao permitir a mobilização rápida de recursos adicionais, o Mecanismo tem potencial para contribuir para a concretização de objetivos comuns da UE no próximo período do QFP.

61. O Tribunal acolhe favoravelmente o princípio básico da proposta de assentar em instrumentos e mecanismos existentes, tais como o RDC e o Semestre Europeu, o que permite promover sinergias e reduzir os encargos administrativos tanto a nível da UE como a nível nacional. Além disso, o diálogo previsto com os Estados-Membros pode aumentar a apropriação e, ao mesmo tempo, permitir uma flexibilidade para ter em conta a situação específica de cada Estado-Membro. O Tribunal gostaria de realçar a relevância de medidas eficazes de luta contra a fraude e as irregularidades, para combater os riscos decorrentes de haver um volume significativo de recursos adicionais a depender num curto período de tempo, e saúda os esforços da Comissão neste sentido.

62. Contudo, o Tribunal considera que a proposta poderia ser melhorada mediante:

- a introdução de mecanismos adequados para assegurar a coordenação com outras fontes de financiamento da UE e a adicionalidade;

<sup>(30)</sup> Comissão Europeia, proposta relativa ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência COM(2020) 408, artigo 4º, nº 2.

<sup>(31)</sup> TCE, Parecer nº 5/2020 sobre as propostas 2020/0006 (COD) da Comissão, de 14 de janeiro de 2020 e 28 de maio de 2020, relativas ao Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Fundo para uma Transição Justa.

<sup>(32)</sup> Comissão Europeia, proposta relativa ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência COM(2020) 408, artigo 25º.

- uma ligação mais estreita entre as chaves de repartição e o objetivo global de recuperação e resiliência;
- a simplificação, na medida do possível, dos procedimentos relativos aos planos de recuperação e resiliência e aos pedidos de pagamento, a fim de reduzir os encargos administrativos e facilitar a absorção;
- a reconsideração da frequência e do calendário da prestação de informações e da avaliação, bem como a definição de indicadores adequados para a concretização global do Mecanismo de Recuperação e Resiliência;
- a definição do papel desempenhado pelo Parlamento Europeu no processo orçamental e a determinação explícita dos direitos de auditoria do TCE.

63. O Tribunal observa ainda que determinados aspetos não estão incluídos na proposta, pois serão elaborados em cooperação com os Estados-Membros. Para que o Mecanismo de Recuperação e Resiliência rentabilize ao máximo o seu potencial de promoção da recuperação e da resiliência deve ser posta especial atenção em garantir que os planos de recuperação e resiliência têm ambição e coerência suficientes e que é feita uma adequada avaliação da sua execução.

O presente parecer foi adotado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 7 de setembro de 2020.

*Pelo Tribunal de Contas*  
Klaus-Heiner LEHNE  
*Presidente*

---

## ANEXO I

**Perspetiva geral dos orçamentos de programas do Next Generation EU de acordo com a proposta da Comissão e as conclusões do Conselho Europeu**

Programa (a preços de 2018, em milhares milhões de euros)	Proposta da Comissão (a preços de 2018, em milhares milhões de euros)	Conclusões do Conselho Europeu (a preços de 2018, em milhares milhões de euros)	Diferença (a preços de 2018, em milhares milhões de euros)
<b>ReactEU (QFP 2014-2020 FEEL)</b>	50,0	47,5	-2,5
<b>Mecanismo de Recuperação e Resiliência — subvenções</b>	310,0	312,5	2,5
<b>Mecanismo de Recuperação e Resiliência — empréstimos</b>	250,0	360,0	110,0
<b>Saúde</b>	7,7	0,0	-7,7
<b>RescEU (Proteção civil)</b>	2,0	1,9	-0,1
<b>Horizonte Europa (Investigação e inovação)</b>	13,5	5,0	-8,5
<b>Transição justa para a neutralidade climática</b>	30,0	10,0	-20,0
<b>Desenvolvimento rural</b>	15,0	7,5	-7,5
<b>Ajuda humanitária</b>	5,0	0,0	-5,0
<b>FEIE/InvestEU (Apoio ao investimento em políticas internas)</b>	30,3	5,6	-24,7
<b>Instrumento de Apoio à Solvabilidade</b>	26,0	0,0	-26,0
<b>FEDS (Crescimento sustentável e inclusivo fora da UE)</b>	10,5	0,0	-10,5
<b>Total</b>	<b>750,0</b>	<b>750,0</b>	<b>0,0</b>

Fonte: TCE, com base na proposta da Comissão de 27 de maio e nas conclusões do Conselho Europeu de 21 de julho de 2020.

## ANEXO II

## Proposta da Comissão Europeia vs. Proposta do Conselho Europeu

Artigo da proposta da Comissão Europeia	Texto do artigo da proposta da Comissão Europeia	Alteração proposta pelo Conselho Europeu
<b>Artigo 5.º, n.º 1</b> <b>Recursos do Instrumento de Recuperação da União Europeia</b>	<p>1. As medidas referidas no artigo 2.º do Regulamento [EURI] devem ser executadas no âmbito do presente mecanismo:</p> <p>a) Através do montante de <b>334 950 000 000 euros</b> referido no artigo 3.º, n.º 2, alínea a), subalínea ii), do Regulamento [EURI], a preços correntes, disponível para apoio não reembolsável, sob reserva do artigo 4.º, n.ºs 4 e 8, do Regulamento [EURI]. Estes montantes constituem receitas externas afetadas em conformidade com o artigo 21.º, n.º 5, do Regulamento Financeiro.</p> <p>b) Através do montante de <b>267 955 000 000 euros</b> referido no artigo 3.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento [EURI], a preços correntes, disponível para apoio sob a forma de empréstimos aos Estados-Membros nos termos dos artigos 12.º [e] 13.º, sob reserva do disposto no artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento [EURI].</p>	<p>O artigo 5.º, n.º 1, alínea a), é alterado do seguinte modo:</p> <p>Através do montante de 312 500 000 000 euros</p> <p>O artigo 5.º, n.º 1, alínea b), é alterado do seguinte modo:</p> <p>Através do montante de 360 000 000 000 euros</p>
<b>Artigo 10.º</b> <b>Contribuição financeira máxima</b>	<p>É calculada uma contribuição financeira máxima para cada Estado-Membro para a atribuição do montante referido no artigo 5.º, n.º 1, alínea a), utilizando a metodologia estabelecida no anexo I, com base na população, no inverso do produto interno bruto (PIB) <i>per capita</i> e na taxa de desemprego relativa de cada Estado-Membro.</p>	<p>O artigo 10.º é alterado do seguinte modo:</p> <p>A chave de repartição das autorizações a título do Mecanismo de Recuperação e Resiliência para os exercícios de 2021-2022 deve ser estabelecida de acordo com a proposta da Comissão. Na chave de repartição correspondente ao exercício de 2023, o critério do desemprego no período de 2015-2019 deve ser substituído, em proporções iguais, pela perda de PIB real observada ao longo de 2020 e pela perda acumulada de PIB real observada durante o período de 2020-2021, a calcular até 30 de junho de 2022.</p>
<b>Artigo 11.º</b> <b>Atribuição da contribuição financeira</b>	<p>1. <b>Durante um período que termina em 31 de dezembro de 2022</b>, a Comissão disponibiliza <b>para atribuição o montante de 334 950 000 000 euros</b> referido no artigo 5.º, n.º 1, alínea a). Cada Estado-Membro pode apresentar pedidos até ao limite da sua contribuição financeira máxima, referida no artigo 10.º, para executar os seus planos de recuperação e resiliência.</p> <p>2. Durante um período com início após 31 de dezembro de 2022 e até 31 de dezembro de 2024, se estiverem disponíveis recursos financeiros, a Comissão pode organizar convites, em conformidade com o calendário do Semestre Europeu. Para o efeito, a Comissão adota e publica um calendário indicativo dos convites a organizar nesse período, indicando, aquando de cada convite, o montante disponível para atribuição. Cada Estado-Membro pode propor receber até um montante máximo correspondente à sua quota-parte do montante disponível para atribuição referido no anexo I, a fim de executar o plano de recuperação e resiliência.</p>	<p>O artigo 11.º, n.º 1, é alterado do seguinte modo:</p> <p>70% das subvenções concedidas pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência devem ser autorizados em 2021 e 2022. Os restantes 30% devem ser autorizados na íntegra até ao final de 2023.</p> <p>É aditado o n.º 3 do seguinte modo:</p> <p>O pré-financiamento do Mecanismo de Recuperação e Resiliência será pago em 2021 e deverá ser de 10%.</p>
<b>Artigo 12.º, n.º 4</b> <b>Empréstimos</b>	<p>4. O apoio sob a forma de empréstimos para o plano de recuperação e resiliência do Estado-Membro em causa não deve ser superior à diferença entre o custo total do plano de recuperação e resiliência, revisto se for caso disso, e a contribuição financeira máxima referida no artigo 10.º. <b>O volume máximo do empréstimo para cada Estado-Membro não deve exceder 4,7% do seu rendimento nacional bruto.</b></p>	<p>O artigo 12.º, n.º 4, é alterado do seguinte modo:</p> <p>Em regra, o volume máximo dos empréstimos para cada Estado-Membro não excederá 6,8% do seu RNB.</p>

<p><b>Artigo 14.º, n.º 1</b> <b>Elegibilidade</b></p>	<p>1. Para atingir os objetivos previstos no artigo 4.º, os Estados-Membros devem preparar planos nacionais de recuperação e resiliência. Estes planos devem definir a agenda de reformas e de investimento do Estado-Membro em causa <b>para os quatro anos seguintes</b>. Os planos de recuperação e resiliência elegíveis para financiamento ao abrigo do presente instrumento devem incluir medidas para a execução de reformas e de projetos de investimento público por meio de um pacote coerente.</p>	<p>O artigo 14.º, n.º 1, é alterado do seguinte modo: Os Estados-Membros devem preparar planos nacionais de recuperação e resiliência que definam a agenda de reformas e de investimento do Estado-Membro em causa para o período de 2021-2023. Os planos serão revistos e adaptados, conforme necessário, em 2022, a fim de ter em conta a afetação definitiva de fundos para 2023.</p>
<p><b>Artigo 16.º, n.º 1</b> <b>Avaliação da Comissão</b></p>	<p>1. Ao avaliar o plano de recuperação e resiliência, a Comissão atua em estreita cooperação com o Estado-Membro em causa. A Comissão pode apresentar observações ou solicitar informações suplementares. O Estado-Membro em causa fornece as informações suplementares solicitadas e pode, se necessário, rever o plano antes de o apresentar oficialmente.</p>	<p>É aditado o seguinte parágrafo: Os critérios de coerência com as recomendações específicas por país, bem como o reforço do potencial de crescimento, a criação de emprego e a resiliência económica e social do Estado-Membro, terão de obter a pontuação mais elevada da avaliação. O seu contributo efetivo para a transição ecológica e digital deve também ser condição prévia para uma avaliação positiva.</p>
<p><b>Artigo 17.º, n.º 1</b> <b>Decisão da Comissão</b></p>	<p>1. A Comissão adota uma decisão <b>no prazo de quatro meses</b> a contar da data da apresentação oficial do plano de recuperação e resiliência pelo Estado-Membro, por meio de um ato de execução. Se a avaliação pela Comissão do plano de recuperação e resiliência for positiva, essa decisão estabelece as reformas e os projetos de investimento a executar pelo Estado-Membro, incluindo as metas e os objetivos intermédios, bem como a contribuição financeira atribuída em conformidade com o artigo 11.º.</p>	<p>O artigo 17.º, n.º 1, é alterado do seguinte modo: Os planos de recuperação e resiliência devem ser avaliados pela Comissão no prazo de dois meses a contar da data da sua apresentação. É aditado o seguinte parágrafo: A avaliação dos planos de recuperação e resiliência deve ser aprovada pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada, com base numa proposta da Comissão, através de um ato de execução que o Conselho deve procurar adotar no prazo de quatro semanas a contar da apresentação da proposta.</p>
<p><b>Artigo 19.º, n.º 3</b> <b>Regras relativas ao pagamento, à suspensão e ao cancelamento das contribuições financeiras</b></p>	<p>3. Após a conclusão das metas e dos objetivos intermédios pertinentes acordados, indicados no plano de recuperação e resiliência aprovado no ato de execução da Comissão, o Estado-Membro em causa apresenta à Comissão um pedido devidamente justificado de pagamento da contribuição financeira e, se for caso disso, da parcela do empréstimo. Esses pedidos de pagamento podem ser apresentados à Comissão pelos Estados-Membros semestralmente. A Comissão avalia, no prazo de dois meses a contar da receção do pedido, se as metas e os objetivos intermédios pertinentes definidos na decisão referida no artigo 17.º, n.º 1, foram cumpridos de forma satisfatória. Para efeitos da avaliação, é igualmente tida em conta a disposição operacional referida no artigo 17.º, n.º 6. A Comissão pode ser assistida por peritos. Se a avaliação pela Comissão for positiva, a Comissão adota uma decisão que autoriza o pagamento da contribuição financeira em conformidade com o Regulamento Financeiro.</p>	<p>É aditado o seguinte parágrafo: A avaliação positiva dos pedidos de pagamento dependerá do cumprimento satisfatório dos objetivos intermédios e metas pertinentes. A Comissão deve solicitar o parecer do Comité Económico e Financeiro sobre o cumprimento satisfatório dos objetivos intermédios e metas pertinentes. O Comité Económico e Financeiro deve procurar alcançar um consenso. Se, a título excecional, um ou mais Estados-Membros considerarem que existem desvios graves em relação ao cumprimento satisfatório dos objetivos intermédios e metas pertinentes, podem solicitar ao presidente do Conselho Europeu que submeta a questão à apreciação do Conselho Europeu seguinte. A Comissão deve adotar uma decisão sobre a avaliação do cumprimento satisfatório dos objetivos intermédios e metas pertinentes e sobre a aprovação dos pagamentos em conformidade com o procedimento de exame. Se a questão tiver sido submetida à apreciação do Conselho Europeu, a Comissão não tomará uma decisão sobre o cumprimento satisfatório dos objetivos intermédios e metas pertinentes e sobre a</p>

---

		aprovação dos pagamentos até que o Conselho Europeu tenha debatido exaustivamente a questão. Este processo não deve em regra demorar mais de três meses após a Comissão ter solicitado o parecer do Comité Económico e Financeiro, e será conforme com o artigo 17.º do TUE e o artigo 317.º do TFUE.
--	--	---

---

*Fonte:* TCE, com base na proposta da Comissão relativa ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência e nas conclusões do Conselho Europeu, de 21 de julho de 2020, sobre a proposta relativa ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

---

## ANEXO III

**Outros pareceres pertinentes do TCE**

- Parecer n.º 1/2018 sobre a proposta, de 2 de maio de 2018, de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a proteção do orçamento da União em caso de deficiências generalizadas no que diz respeito ao Estado de direito nos Estados-Membros;
  - Parecer n.º 6/2018 sobre a proposta da Comissão, de 29 de maio de 2018, de Regulamento que estabelece Disposições Comuns [COM(2018) 375 final];
  - Parecer n.º 10/2018 relativo à proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional [COM(2018) 460 final];
  - Parecer n.º 2/2020 sobre a proposta alterada da Comissão, de 14 de janeiro de 2020, de Regulamento que estabelece Disposições Comuns [COM(2020) 23 final];
  - Parecer n.º 4/2020 sobre as propostas de regulamento relativo à iniciativa REACT-EU e de Regulamento que estabelece Disposições Comuns que regem os FEEI;
  - Parecer n.º 5/2020 sobre as propostas 2020/0006 (COD) da Comissão, de 14 de janeiro de 2020 e 28 de maio de 2020, relativas ao Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Fundo para uma Transição Justa.
-

## ANEXO IV

## Avaliação dos planos de recuperação e resiliência

	Critério	Classificação	Observações
2.1	O plano de recuperação e resiliência é suscetível de contribuir para <b>dar uma resposta eficaz aos desafios identificados nas recomendações específicas por país pertinentes</b> (...) adotad[a]s oficialmente pela Comissão no âmbito do Semestre Europeu	<b>A:</b> o plano dá uma resposta eficaz aos desafios e representa uma resposta adequada <b>B:</b> o plano dá uma resposta parcial aos desafios e representa uma resposta parcialmente adequada <b>C:</b> o plano não dá resposta a nenhum dos desafios e não representa uma resposta adequada	<b>Potencial sobreposição, nomeadamente, com os seguintes critérios:</b> — Transição ecológica — Transição digital — Potencial de crescimento — Criação de emprego — Resiliência económica e social
2.2	O plano inclui medidas que <b>contribuem de forma eficaz para as transições ecológica e digital</b> ou para dar resposta aos desafios que delas resultam	<b>A:</b> em grande medida <b>B:</b> moderadamente <b>C:</b> em pequena medida	<b>Potencial sobreposição com o critério 2.1</b>
2.3	O plano de recuperação e resiliência é suscetível de ter um <b>impacto duradouro</b> no Estado-Membro em causa	<b>A:</b> em grande medida <b>B:</b> moderadamente <b>C:</b> em pequena medida	<b>Potencial sobreposição com o critério 2.1 (as REP são por natureza de bastante longo prazo)</b>
2.4	O plano de recuperação e resiliência é suscetível de <b>contribuir, de forma eficaz, para reforçar o potencial de crescimento, a criação de emprego e a resiliência económica e social</b> do Estado-Membro, <b>atenuar o impacto</b> económico e social da crise e contribuir para <b>reforçar a coesão económica, social e territorial</b>	<b>A:</b> elevado impacto esperado <b>B:</b> moderado impacto esperado <b>C:</b> reduzido impacto esperado	<b>Potencial sobreposição com o critério 2.1</b>
2.5	A <b>justificação</b> apresentada pelo Estado-Membro <b>relativamente ao montante dos custos totais estimados</b> do plano de recuperação e resiliência <b>é razoável, plausível</b> e proporcional ao impacto esperado na economia e no emprego;	<b>A:</b> em grande medida <b>B:</b> moderadamente <b>C:</b> em pequena medida	<b>Trata-se mais de uma condição do que de um critério de avaliação</b>
2.6	O plano de recuperação e resiliência inclui <b>medidas</b> para a execução de reformas e de projetos de investimento público que <b>representam ações coerentes</b>	<b>A:</b> em grande medida <b>B:</b> moderadamente <b>C:</b> em pequena medida	<b>Potencial sobreposição com o critério 2.1</b>
2.7	As <b>disposições propostas</b> pelos Estados-Membros em causa são suscetíveis de <b>garantir uma execução eficaz</b> dos planos de recuperação e resiliência, <b>incluindo as metas e os objetivos intermédios</b> propostos, bem como os <b>indicadores</b> conexos	<b>A:</b> disposições adequadas <b>B:</b> disposições mínimas <b>C:</b> disposições insuficientes	<b>Trata-se mais de uma condição do que de um critério de avaliação</b>

Proposta atual para avaliação global		Sugestão	
<b>O plano de recuperação e resiliência é satisfatório</b> — Se a classificação para os critérios 2.1 e 2.2 for A e — A classificação para os outros critérios for apenas A ou mais classificações A do que B e nenhum C	<b>O plano de recuperação e resiliência é não satisfatório</b> — Se a classificação para os critérios 2.1 e 2.2 não for A e — Para os outros critérios houver mais classificações B do que A ou pelo menos uma classificação C	<b>O plano de recuperação e resiliência é satisfatório</b> — Se a classificação para os critérios 2.1 e 2.2 for A e — A classificação para os outros critérios for <del>apenas A</del> ou mais classificações A do que B e nenhum C	<b>O plano de recuperação e resiliência é não satisfatório</b> — Se a classificação para os critérios 2.1 e ou 2.2 não for A e ou — Para os outros critérios houver mais classificações B do que A ou pelo menos uma classificação C

Fonte: TCE, com base na proposta da Comissão relativa ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência.